

---

El Sector Público, nunca distante de las relaciones laborales que dan dinámica y flexibilidad a la organización, muestra cómo al través de reglamentos que estructuran a cada dependencia y desarrollan atribuciones, puede canalizar eficientemente a la fuerza de trabajo, correlacionándola con los propios derechos de los trabajadores al servicio del Gobierno.

---

The public sector, fully aware of the labour relations which provide flexibility and dynamics to the organization, shows how codes, which give the structure of each department and define attributions, can orientate efficiently the labour power relating it with the own rights of the civil servants.

---

Le Secteur Public, jamais éloigné des relations laborales que donnent dynamisme et souplesse a l'organisation, montre comment a travers des réglemens que définissent la structure de chaque service et en développent les attributions, peut canalizer efficacement la force de travail, en la liant aux propres droits de travailleurs ou service de l'Etat.

---

# el derecho del trabajo y la administración pública

Conferencia

Lic. Roberto Ríos Elizondo

Quando se trata de definir el concepto "administrar", la doctrina recurre en primer término a la etimología del vocablo que proviene del latín "admistro", de "ad", que denota la preposición "a", y "ministro", que significa servir; en tanto que administración tiene su origen en la palabra "administratio", que indica gobierno, dirección de alguna cosa,

prestar ayuda (1); o bien, como lo empleara Cicerón, por contracción de "ad manus trahere" que hace alusión a la idea de manejo de intereses dirigidos a un fin que debe ser pro-

---

(1) Nuevo Diccionario Latino-Español. Etimológico. D. Raimundo de Miguel y el Marqués de Morante. Madrid 1884.

Enciclopedia del Idioma. Martín Alonso. Madrid 1958.

curado en colaboración, esto es, mediante la acción combinada de diversos individuos que se motivan por la consecución de ese objetivo cuya característica fundamental es la de que sea común al interés de otras personas diferentes a las actuales. Según Merkl, administración es toda actividad humana planificada para alcanzar determinados fines humanos; (2) para Wilburg Jiménez Castro la administración, como ciencia, proporciona los principios cuya aplicación hace posible obtener, en grados variables, éxito en la dirección de individuos organizados con propósitos comunes. (3) Ernest Forsthoff sostiene que la administración pública es una actividad del estado que expresa relación con la existencia o con la vida humana en su más amplio sentido, para cuyo efecto, abastece o proporciona bienes y servicios al pueblo, y que todas las prestaciones llevadas a cabo por la administración en su favor son formas de asistencia vital. (4)

Por su parte, Leonard D. White manifiesta: "hasta donde llega la memoria humana, el arte de la administración ha sido una de las posesiones esenciales del hombre. La Construcción de las pirámides fue una proesa administrativa de primer orden tanto como una realización técnica notable. La administración de los negocios del imperio romano, con los medios de que entonces se disponía, fue una gigantesca tarea bien ejecutada durante siglos. Organizar el estado nacional sobre el feudalismo de la edad media y crear ejércitos disciplinados, de muchedumbres indisciplinadas, de caballeros cubiertos con armaduras, fueron hazañas administrativas tanto como políticas a pesar de las grandes diferencias en cultura y tecnología. El proceso de la administración, a través de los siglos, fue intrínsecamente el mismo que ahora hace posibles grandes empresas de negocios, sistemas continentales de gobier-

no y los comienzos de un orden universal". (5) Los distinguidos administrativistas Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg y Víctor A. Thompson, inician su obra "administración pública", con el siguiente párrafo que también transcribimos por el feliz ejemplo que en él se contiene, de lo que debe entenderse por administración: "cuando dos hombres se ayudan mutuamente a mover una piedra que ninguno de los dos puede mover por sí solo, han aparecido los rudimentos de la administración. Este acto tan simple tiene dos características esenciales de la compleja maraña que se llama administración. Existe un 'propósito': mover la piedra, y hay una 'acción conjunta': varias personas combinan su fuerza para hacer algo que ninguna de ellas podría hacer por sí sola. En su sentido más amplio 'administración' puede definirse como las actividades de grupos que cooperan para alcanzar determinados objetivos" (6).

En realidad, como acertadamente lo sostuvo Woodrow Wilson en un meditado estudio publicado en el año de 1887, en el número 2 de la revista *Political Science Quarterly*, intitulado "The Study of Administration" los estudios sobre la administración pública se inician en el siglo XIX, a pesar de que la administración es "la parte más visible del gobierno", y es tan vieja como el gobierno mismo, vale decir, el Estado. Con anterioridad, los teólogos, filósofos y los juristas, habíanse preocupado esencialmente de otros aspectos estatales, muy interesantes desde luego, como la constitución, la soberanía, el poder público, las prerrogativas regias, los sistemas de gobierno, etc., pero no paraban mientes en la administración, esto es, en la organización, métodos y sistemas que empleaban los gobernantes en su cometido —si es que los había—, ni examinaban si la administración era o no eficiente, ni tampoco si la ejecución de las leyes administrativas era o no correcta. Toda espe-

(2) Teoría General de Derecho Administrativo (pp. 12 y ss.).

(3) Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa. (pp. 20 y ss.).

(4) Tratado de Derecho Administrativo. (pp. 473 y ss.).

(5) Introducción al Estudio de la Administración Pública. (pp. 1 y ss.).

(6) pp. 21 y ss.

culación, en verdad, se enfocaba en las relaciones entre los monarcas y el pueblo; en los privilegios de que gozaban unos cuantos frente a la aguda pobreza de las masas populares; en discernir que era prevaleciente, si el poder papal o el civil, etc.

El tránsito definitivo de un estado-policía, que apoyado en el absolutismo del príncipe se había constituido en protector oficioso del súbdito, cuya voluntad no contaba, y que, por otra parte, proclamaba la política económica de "laissez faire, laissez passer, le monde vade lui meme", preconizada por los fisiócratas en el siglo XVIII (se ha atribuido esta famosa frase al doctor Juan Claudio de Quesnay, aun cuando parece comprobado que la tomó de Gournay —que fuera ministro de comercio de Luis XV—, y este de D'Argenson o de Legendre), a un estado promotor del desarrollo económico, se patentizó a finales del siglo XIX, en que la sustitución del individualismo por la concepción filosófico-política de justicia social o distributiva de los bienes y servicios que produce el pueblo, originó una intervención del Estado en actividades económicas que con anterioridad venían correspondiendo normalmente al sector privado hasta llegar, en la actualidad, a producir, urgido por imperiosas necesidades de la colectividad, y motivado por la atonía del sector privado —obviamente nos estamos refiriendo a estados con economía mixta y no a los totalitarios—, bienes y servicios de la más diversa índole. Naturalmente que este fenómeno vino a dar a la actividad administrativa una gran importancia, lo cual atrajo, en mayor grado, la atención de los estudiosos del derecho público, que pronto observaron que era inaplazable la formulación de principios de organización y de sistemas que normaran esa nueva vida del Estado. Fue así como en el decenio de 1880 Federico Winslow Taylor, que de modesto obrero nacido en los arrabales de la ciudad de Filadelfia, Estados Unidos, llegara a ser director de importante empresa industrial, inspirado en ideas de su tiempo, como las del positivismo comtiano, proclama que la administración —en general—

como todos los fenómenos del universo, deberían ser estudiada con un método racional para descubrir los principios que la rigen, y derivar de ellos las reglas técnicas que hicieran más eficiente su ejercicio. Poniendo énfasis en el elemento humano, esto es, en el obrero, en el técnico o en el administrador, el autor de *The Principles of Scientific Management*, publicado por vez primera en 1911, exigía la sustitución de los llamados hombres indispensables —sostenía, como Wilson, con plena convicción, que el administrador no nace sino se hace— por el establecimiento de sistemas generales y lógicos obtenidos de análisis cuidadosos de problemas suscitados en la práctica administrativa, por lo que demandaba el cambio radical de las reglas empíricas, viejas e inadecuadas, por principio de carácter científico; pedía, también, la sustitución de la anarquía por la coordinación del individualismo; por el trabajo en cooperación; y de la deficiencia crónica por la obtención de resultados máximos. En otras palabras, se pronunciaba enérgicamente por una administración sistemática como remedio de la ineficacia. Es a este esforzado trabajador a quien se debe, principalmente, la idea de la fórmula O. y M. (Organización y Métodos), que debería, en lo sucesivo, regir en toda administración, privada o pública.

Contemporáneo de Taylor, Henri Fayol publica en Francia, en 1916 y 1918, respectivamente, sus obras "Administración Industrial y General", y "El Despertar del Espíritu Público", en las que explica que en las empresas industriales se encuentran características que son comunes a todas, aun cuando no sean industriales, de donde desprende diversos principios que denomina "principios de organización", que, a su juicio, es conveniente trasladarlos al ámbito de la empresa por antonomasia: el Estado. (7).

(7) La Reforma Administrativa de los Servicios Públicos (Conferencia publicada en la "Revue pratique du Cercle Commercial et Industriel de France", de Enero de 1918).

La Doctrina Administrativa aplicada al Estado (Conferencia pronunciada en el 2o. Congreso de Ciencias Administrativas, en Bruselas, en 1923).

Podemos encontrar en los siguientes párrafos las ideas primordiales del fundador del "Centro de Estudios Administrativos", de París: "Se puede decir que hasta ahora el empirismo ha reinado en la administración de los negocios. Cada jefe gobierna a su manera sin inquietarse por saber si hay leyes que rigen la materia. La ausencia de doctrinas deja libre curso a todas las fantasías. Hay que introducir el método experimental, como Claudio Bernard lo introdujo en la medicina. Es decir, observar, recoger, clasificar e interpretar los hechos. Instituir experiencias. Sacar reglas". En suma, podemos decir que Fayol trató de dar un fundamento metodológico a la doctrina administrativa, como otrora lo hicieron Descartes, Comte y especialmente Claudio Bernard en su famoso libro "Introducción al Estudio de la Medicina Experimental".

Como lo sostienen Salvatore Cimmino y Frederick C. Mosher, (8) es conveniente distinguir en la historia de la ciencia de la administración la evolución que se originó en Europa y en Estados Unidos. La primera encuentra su origen en el llamado "cameralismo", sistema nacido como consecuencia del absolutismo de los reyes, particularmente alemanes, y que tenía por objeto que, en la privacía de la "Cámara Real", se manejaran los asuntos relacionados con el patrimonio particular del monarca mediante ciertas técnicas o prácticas administrativas, que Von Justi, Von Sonnenfels y Wolff —mediados del siglo XVIII— tan pronto puedan habrán de enseñar desde la cátedra en las universidades prusianas, recomendando aplicar esas técnicas y prácticas a todos los asuntos públicos. Estos estudios "cameralísticos" prosiguieron hasta bien entrado el siglo XIX, aun cuando en 1800 entra en vigor en Francia la primera ley que viene a establecer un ordenamiento administrativo sujeto a normas jurídicas, con lo cual surge el principio de legalidad de los actos del poder ejecutivo, y, por lo mismo, el derecho administrativo, propiamente dicho. Es, en realidad, el paso del estado-policía, al estado de derecho.

(8) Ciencia de la Administración.— pp. 32 y ss.

Si bien la influencia del derecho administrativo crecía con gran vigor en Francia, Alemania e Italia, para definir normativamente el "qué" debe hacer o dar la administración pública, y el "qué" deben hacer o dar los particulares cuando las mismas normas de derecho administrativo relacionan a una y a otros, o, en otras palabras, para determinar los derechos y las obligaciones del Estado frente a los administrados, así como los derechos y obligaciones de estos frente a la administración pública, el "legalismo" no detuvo las corrientes pragmáticas que venían fluyendo a partir de los estudios "cameralísticos" en toda Europa, pues se advirtió que no solamente era exigible la observancia de dicho postulado que enarboló la Revolución Francesa, sino que también era necesario que se establecieran principios, claros y sencillos, que definieran el "cómo" debían manejarse los asuntos de la administración activa, habida cuenta de que esto solamente era beneficioso para los mismos particulares, sino determinante para el buen gobierno. Corresponde a Lorenz Von Stein, jurista y economista austriaco, (9) crear en el continente, a mediados del siglo XIX, las bases para el desarrollo de la enseñanza de esos principios, y que impartiera en la Universidad de Viena en su carácter de profesor de economía; a él se deben también numerosos escritos en los que sostiene que la administración constituye la actuación práctica de la idea fundamental del Estado, es decir, la realización de todo aquello que es necesario para cumplir con los principios rectores de la política gubernamental que han de traducirse en una fórmula sencilla: servir al pueblo.

Las escuelas francesa y alemana de derecho administrativo, que reconocen orígenes distintos, pero que coinciden en los objetivos, fueron determinantes en el continente europeo, principalmente en Italia España y Austria en que los estudios sobre la administración pública desde los puntos de vista jurídico y pragmático quedan encuadrados dentro de esa rama del derecho público; pero las ideas de Stein que

(9) Die Verwaltungslehre. 1866.

se enfocaban exclusivamente hacia la "actuación práctica" de la administración pública, y, en cierta forma, las del Fayolismo, fueron muy pronto seguidas en diversos países, especialmente en Italia, donde el 2 de diciembre de 1898 se inaugura la cátedra de Ciencia de la Administración en la Universidad de Bolonia, ceremonia en que Luigi Rava (10) disertaría sobre la italianidad de la Ciencia de la Administración, siguiendo a Giandomenico Romagnosi (11) quien, con anterioridad, en 1809, en el discurso que dijo en la Universidad de Milán, (12) al implantarse el curso de "alta legislación en relación con la administración pública", hizo referencia a una ley fundamental y perpetua de la vida de los Estados que "abre los horizontes a la ciencia de la administración y define las funciones del Estado moderno".

Por su parte, el fundador de la escuela italiana de derecho público Vittorio Emanuele Orlando, (13) reconoce la existencia al lado del derecho administrativo de una "Ciencia Administrativa", a la cual le concede plena autonomía, por lo cual se preocupa por determinar los límites entre el derecho administrativo y esta ciencia para efectos de carácter pedagógico, principalmente.

Continuando el florecimiento de los estudios cuya materia es la administración del Estado, en 1915 se crea en Bruselas, Bélgica, el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, aun cuando debe hacerse notar que este organismo, siguiendo la corriente predominante en Europa, dio énfasis a los estudios sobre derecho administrativo, —lo cual, por lo demás, es bastante comprensible porque la mayor parte de sus fundadores eran profesores de esa disciplina jurídica—, pero a partir de 1930 se inició, propiamente dicho, en el mencionado

instituto, el estudio analítico de la actuación de la administración pública, sin tomar en consideración sus aspectos jurídicos; sin embargo, aun continua, hoy en día, predominando el interés por el derecho administrativo sobre la ciencia de la administración pública, como lo sostiene Feliciano Benvenuti cuando dice que "si es cierto que la ciencia del derecho administrativo ha eclipsado en nuestra cultura al estudio no jurídico de la administración pública, sin embargo, lo que se ha hecho en el campo del estudio jurídico no se encuentra totalmente apartado de las consideraciones no jurídicas del fenómeno administrativo y puede no resultar totalmente inútil para la ciencia de la administración. Porque, de hecho, los administrativistas, cuando se acercan al estudio de la administración dentro de su carácter jurídico, albergan en su pecho dos almas, según la expresión Goethiana, una de juristas y otra inevitablemente de estudiosos no juristas de la administración pública". (14)

Si, como se dijo, en el continente los países europeos ponen el acento en el aspecto normativo de los actos administrativos que vinculan al poder ejecutivo con los particulares —sin descuidar, naturalmente, los aspectos de organización, métodos y sistemas que internamente deben existir en toda administración pública— en Inglaterra, como lo expresara Alberto Veun Dicey, (15) no obstante ser la cuna del derecho constitucional, no existe propiamente un derecho administrativo —droit administratif—, es decir, un sistema jurídico regulador de los actos de la administración estatal, en cuanto a sus consecuencias en el patrimonio jurídico de los particulares, sino solamente "administrative law" que no se rige por principios técnico-jurídicos pertenecientes al derecho administrativo; por lo tanto, no existe tampoco literatura

(10) La Scienza dell'amministrazione nelle sue origine italiane e nel suo piu recente sviluppo. 1898. Cap. II.

(11) Istituzioni o principi fondamentali di diritto amministrativo. 1809.

(12) Introducción al Derecho Público.

(13) Diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione pp. 5 y ss.

(14) Scienza dell'amministrazione.

(15) Introduction to the Study of the Law of the Constitution. pp. 303 y ss. 1889.

Law Quarterly Review. The development of Administrative Law in England.

sobre el citado derecho administrativo, ni de estudios no jurídicos de esa actuación gubernamental, como es sabido, en la Gran Bretaña predomina el principio de la supremacía de la sentencia o decisión de los tribunales que se sustenta en los precedentes concretos de cada caso (case law) y cuya colección registrada en libros o anuarios llamados "Year Books" desde el año de 1307, constituye el "common law" o derecho no escrito.

Para Dicey, cuya tesis no resistió las severas críticas que se le hicieran y que el tiempo confirmó, la terminología jurídica inglesa no permite traducir a esta lengua la citada expresión "Droit administratif", porque esencialmente el examen de las cuestiones o contenciones que se suscitan entre el Estado y los particulares no corresponden a los tribunales ordinarios. (16) por considerarse sumamente ilustrativo, enseguida se transcribe un párrafo de la obra "El Espíritu del Derecho Inglés", escrita por el notable jurista alemán Gustav Radbruch:

"El uso del idioma inglés en relación con el derecho ya es original e insular. Mientras en las principales lenguas del Continente la palabra "derecho" procede de recto y rectilíneo, de justo y correcto "Recht, Droit, Diritto" (derecho), en Inglaterra deriva de ley, "the law" (la palabra "law" es de origen escandinavo, alto nórdico "log", afín con "legen", poner; significa, por tanto, lo "establecido, formulado") en ello se expresa una concepción jurídica fuertemente empírica, fundada sólo sobre el derecho positivo. La ley, como punto de partida del concepto del derecho, resulta ciertamente sorprendente en un país, en el cual el derecho establecido no descansa principalmente en las leyes, sino en las decisiones judiciales. Acaso en los comienzos de la "clase law", la palabra "law" servía para acen-

tuar enfáticamente el postulado de que las decisiones judiciales tenían la misma validez que las leyes del Rey" (17).

Por su parte, Maurice Hauriou (18), afirma que: "Todos los Estados modernos asumen funciones administrativas, pero no todos poseen el régimen administrativo", aclarando inmediatamente el maestro de la Universidad de Toulouse, que Inglaterra constituye el tipo de estos Estados más caracterizado sin régimen administrativo por tener una administración fuertemente descentralizada; porque ésta se halla sometida a las mismas leyes que los particulares, por lo que carece de prerrogativas, y por estar sometida a los tribunales ordinarios. En relación con estos criterios Rafael Entrena Cuesta, (19) después de afirmar que las anteriores diferencias entre el sistema de régimen administrativo y el del "rule law" han desaparecido en buena parte, nos dice lo siguiente: "para que se dé, en efecto, esta rama del derecho (derecho administrativo), lo que importa es que nos encontremos con un conjunto de normas jurídicas que otorguen a la administración en sus relaciones con los ciudadanos una serie de facultades superiores a las que le corresponderían con arreglo al derecho privado; atribución que no implica una merma de los derechos de tales ciudadanos; puesto que las leyes de que se trata les asisten con los medios adecuados para restablecer el desequilibrio que se produce. Es necesario, dicho con otras palabras, que existan más leyes en la que se contenga lo que debe considerarse como la esencia del derecho administrativo: que armonicen las prerrogativas de la administración con la garantía de los particulares'.

Veamos a continuación, lo que dice al respecto el tratadista inglés E. N. Gladden

(16) C. Kemp Allen. Las Fuentes del Derecho Inglés. pp. 871 y ss.

(17) pp. 39 y ss.

(18) "Precis de Droit Administratif et de Droit Public". Fernando Garri Falla. T. I, pp. 107 y ss.

(19) Curso de Derecho Administrativo. T. I. pp. 39 y ss.

en su obra "Approach to Public Administration": "La Enseñanza de la Administración Pública está todavía atrasada en Gran Bretaña, donde una reputación tradicional de desreza en el campo práctico de la administración ha sido grandemente responsable de la idea de que ésta era una habilidad para ser desarrollada más bien como un arte por la práctica, que adquirida como una ciencia por el estudio. Desde luego es tanto un arte como una ciencia; la táctica de uno complementando a la otra como en todos los campos del esfuerzo". (20).

Podemos atribuir la ausencia de un derecho administrativo en Inglaterra a la naturaleza propia de su constitución que, como se sabe, se considera, en términos generales, como no escrita, y de índole flexible por la facilidad de hacerle enmiendas; en realidad las partes escritas se encuentran en un gran número de documentos y estatutos comunes, entre los que sobresalen, por su importancia y trascendencia, los siguientes que históricamente se conocen como los "cuatro grandes estatutos": la Carta Magna de 15 de Julio de 1215, que poco tiene de común con las constituciones contemporáneas cualesquiera que sean sus características esenciales, porque ese documento fue, en rigor, un convenio o pacto bilateral celebrado por la aristocracia feudal con el Rey Juan —en la edad media era frecuente la celebración de estas cartas que se denominaban "stabilimenta"— y en cuyos sesenta y tres capítulos se hacen limitaciones de la supremacía feudal del monarca, de la supremacía judicial y de la facultad impositiva de aquél, estableciéndose un comité de resistencia para el caso de inobservancia de estas disposiciones, dicho documento no es, en consecuencia, el resultado de una decisión política tomada por una nación que actúa como una unidad indivisible y se erige, conscientemente, en un poder constituyente; the petition of right (petición de derechos) de 1628, que fue, también, un arreglo entre el

parlamento y el Rey Carlos I para evitar la acción arbitraria de éste en perjuicio de los súbditos; the bill of rights (declaración de derechos) que, en igual forma, es formalmente un convenio celebrado en 1689 entre el parlamento y el Rey Guillermo de Orange y la Reina María, a quienes aquel llamó para reinar, como consecuencia de la revolución de 1688, que restringía los poderes de la monarquía bajo el nuevo régimen, pero en este caso el parlamento actuó como representante de la unidad política de Inglaterra, por lo que este documento sí puede considerarse como una ley constitucional en sentido moderno; el Acta de Establecimiento de 1701, y otros documentos que puede decirse forman parte de la constitución escrita de Inglaterra.

En los Estados Unidos de América no existe, en realidad un derecho administrativo, lo cual se explica, desde luego, por haber heredado de Inglaterra el sistema jurídico conocido con el nombre intraducible en el lenguaje jurídico de origen romántico, de "Common Law", y al cual ya hemos hecho referencia en este trabajo, aun cuando en aquel país se encuentran ciertas notas que le dan un carácter especial frente a la madre patria, como es la existencia de una constitución escrita y rígida. En efecto, y como consecuencia de esto, en los Estados Unidos se encuentran dos cuerpos jurídicos que se distinguen por su propia naturaleza: el primero es el llamado "Statute Law" o derecho legislado, y el segundo el mencionado Common Law, los que también son conocidos como Written Law o derecho escrito, y como Unwritten Law o derecho no escrito, respectivamente. El Common Law se introdujo con la colonización inglesa en norteamérica, y encuentra su fundamento lógico-normativo de validez en la enmienda VII hecha a la constitución, que expresamente lo menciona al referirse a los litigios del derecho común. Pero debe hacerse hincapié en que si bien el derecho privado norteamericano fue, ciertamente, una reproducción del Derecho Británico, salvo, naturalmente, las modificaciones o adaptaciones que impusieron las nuevas cir-

(20) pp. 7 y ss.

cunstancias de vida de los colonizadores, y que recibió una gran influencia de la obra del jurista inglés Guillermo Blackstone, intitulada *Commentaries on The Laws of England*, publicada en 1765, el derecho público de los Estados Unidos, especialmente el constitucional, siguió derroteros distintos de los de la Gran Bretaña. El maestro de la Universidad de Oxford sostenía, siguiendo a Sir Matthew Hale, que las sentencias judiciales no crean derecho sino meramente declaran el derecho preexistente. (21)

Por otra parte, la ausencia de un derecho administrativo en norteamérica, obedece a razones de carácter histórico: en efecto, en Europa el legalismo es la reacción natural al absolutismo, al poder omnímodo y arbitrario de un solo hombre o de una oligarquía. En ningún tiempo, ni en ninguna parte de la unión, se aplica el principio absolutista "regis voluntas suprema lex", pues la Constitución de 17 de septiembre de 1787 —en vigor a partir de marzo de 1789 y la más antigua de las constituciones escritas— establece un sistema que instituye el poder del pueblo que se garantiza con la adopción de la división de poderes que aconsejaba Montesquieu, y en que el poder ejecutivo se deposita en un presidente que desempeñara su encargo por tiempo limitado —4 años—, y es electo por el pueblo en forma indirecta con arreglo a las disposiciones del artículo II de la propia carta. En la introducción de este importante documento jurídico, que en seguida transcribimos, se resume el ideario democrático del constituyente, opuesto totalmente al autocratismo europeo que, como se dijo, dio motivo al establecimiento de un legalismo radical respecto de los actos estatales: "Nos, el pueblo de los Estados Unidos, a fin de hacer más perfecta la unión, establecer la justicia, consolidar la tranquilidad doméstica, proveer a la defensa común, promover el bien general asegurar los beneficios de la libertad, tanto para nosotros mismos como para nuestros descendientes, formamos y sancionamos es-

ta constitución para los Estados Unidos de América".

Puede, con justicia, considerarse a Alexander Hamilton, el talentoso Secretario de Hacienda del Presidente George Washington, un precursor de la ciencia de la administración pública. "El Federalista", es el nombre que se dio a esa notable colección de artículos que escribieron el propio Hamilton, Santiago Madison y Juan Jay, en tres periódicos de la ciudad de Nueva York, y del cual Carlos de Tocqueville, en su obra "La democracia en América" expresó que era un libro excelente y admirable con el que deberían familiarizarse los estadistas de todos los países. En uno de esos artículos, publicados en el periódico "El Correo de Nueva York", Hamilton hace un interesante estudio concerniente a la administración pública que inició con el siguiente párrafo: "La administración del gobierno, en su más amplio sentido, abarca toda la actividad del cuerpo político, lo mismo legislativa que ejecutiva y judicial; pero en su significado más usual y posiblemente más preciso, se contrae a la parte ejecutiva y corresponde especialmente al campo del poder ejecutivo. El desarrollo efectivo de los negocios extranjeros; los planes preparatorios en materia hacendaria, la erogación y desembolso de los fondos públicos con arreglo a las autorizaciones generales de la legislatura, la organización del Ejército y la Marina, la dirección de las operaciones militares, estos y otros asuntos de naturaleza semejante, forman lo que al parecer se entiende con más propiedad por la administración del gobierno".

Como lo afirma Leonard D. White, (22) las ideas de Hamilton dieron forma a las primeras estructuras y prácticas nacionales; estableciendo principios de administración como son el que si bien el jefe del Estado debe durar en el ejercicio de sus funciones durante un tiempo determinado es necesario reconocer la conveniencia de la estabilidad del sistema de

(21) "El Common Law". Julio Cuelo Rúa. pp. 35 y ss.

(22) Introducción al Estudio de la Administración Pública. pp. 14 y ss.

la administración, mediante la permanencia del personal subordinado, porque "el individuo que sucede a otro considera que la mejor manera de demostrar su competencia y merecimientos, consiste en deshacer la obra de su predecesor o volver al estado anterior a esta". Para el ilustre político americano, la duración fija y prolongada de los funcionarios "es necesaria para infundir al funcionario la inclinación y determinación de desempeñar satisfactoriamente su cometido y para dar a la comunidad tiempo y reposo en que observar la tendencia de sus medidas y, sobre esa base, apreciar experimentalmente sus méritos".

En rigor, puede decirse que los estudios de la actuación de la administración pública en la unión fueron iniciados por destacados hombres políticos, lo cual es muy natural, debiendo agregarse al nombre de Hamilton, el de Andrew Jackson, Thomas Jefferson, John Quincy Adams y otros distinguidos hombres públicos de fines del siglo XVIII y de la primera mitad del siglo XIX. Como se dijo con anterioridad, la preocupación por estudiar a la administración activa desde un punto de vista científico, se produjo en el decenio de 1880 con las ideas organizativistas de Frederick W. Taylor, debiendo considerarse a Woodrow Wilson como un representante del movimiento que tendía a considerar a los estudios sobre la administración estadual como una disciplina autónoma de carácter científico; consecuente con esto, en su mencionado ensayo proclama que la administración debe estar libre de la intromisión oficiosa de la política electoral, esto es, de partido, principio este que ha sido materia de enconados debates —Andrew Jackson sostenía lo contrario—, pero que, al fin y al cabo, ha conseguido imponerse en la mayor parte de los países desarrollados. Debemos mencionar a otros distinguidos tratadistas a quienes se debe, en gran parte, el notable desarrollo de la ciencia de la administración pública, no sólo en los Estados Unidos, sino en todos los países del mundo; ellos son: Leonard D. White, F. W. Willoughby, William E. Mosher, Paul H. Appleby —quien

propugnaba por una "cultura administrativa"—, Frank J. Goodnow, a quien se debe el primer estudio comparativo entre el derecho administrativo y la ciencia de la administración, Dwight Waldo, Roscoe Martin, Ordway Tead, Donald Stone, Frederick C. Mosher, John Gaus, Jesse Burkhead Herbert Simon, y otros más cuyos nombres sería largo enumerar.

En la administración pública encontramos, bien definidas dos actividades: una externa y otra interna, respecto de la primera debemos decir que está sometida a las normas y principios del derecho administrativo, en cuanto que incide en la esfera jurídica de terceros, siendo, por lo tanto, necesario que los funcionarios emisores de los actos respeten estrictamente el principio de la legalidad a que hemos hecho referencia en este trabajo. Utilizando otras palabras, diremos que mediante esos actos externos el Estado se relaciona jurídicamente con una o más personas, físicas o morales, de acuerdo con las normas jurídicas correspondientes, en el entendido de que la motivación de todos y cada uno de los propios actos debe ser siempre el interés público, so pena de incurrir en lo que la doctrina en derecho administrativo denomina "desvío de poder", y de que, en determinados actos y según sea su naturaleza, el Estado ejercita su potestad imperativa o "imperium" —no soberanía, que es cosa distinta—, sobre los particulares por razones de conveniencia general, dictándoles mandatos y obligándolos a cumplirlos, y, en su caso, a imponerles sanciones de carácter administrativas. Esta es, justamente, una de las características que diferencian al Estado, de los particulares, pues, con arreglo a derecho, el primero puede imponer a los segundos su voluntad de manera unilateral, —con frecuencia contra la voluntad de los propios particulares—, mientras que estos, en circunstancias semejantes, requieren de una declaración judicial o administrativa que les reconozca sus derechos subjetivos y, consecuentemente, les permita hacerlos efectivos contra de los obligados a una prestación de dar o ha-

cer, con lo que se someten a la misma corporación política en vía jurisdiccional.

El fenómeno tributario es ejemplo típico de esta peculiaridad que algunos publicistas no se detienen en llamar "privilegio necesario" a favor del Estado; ciertamente, los impuestos —principales ingresos del fisco—, son definidos por el Código Fiscal de la Federación, siguiendo a la doctrina dominante en esta materia, como las prestaciones en dinero o en especie que fija la ley con carácter general y obligatorio, a cargo de personas físicas y morales, para cubrir los gastos públicos. De esto se sigue que el pago o cumplimiento de la obligación tributaria deba hacerse también ex lege, es decir, dentro de los términos, formas y conductos que señale la legislación correspondiente, aplicándose, como consecuencia de la presunción genérica de legitimidad de los actos de la administración pública, o del principio de ejecutividad de esos actos, la vieja y discutida regla que la teoría italiana ha llamado "solve et repete" que, como lo explican con amplitud Mario Pugliese y Ludovico Mortara, implica la necesidad de que, en el caso de que se controvierta la obligación impositiva, se pague o garantice debidamente el importe del crédito entretanto no se resuelva en forma definitiva la contención. Ahora bien, en el caso de que esto no se hiciera o de que, sencillamente, no se hubiera impugnado la carga fiscal, el acreedor puede ejercitar en contra del deudor un poder coercitivo sui generis que se denomina "facultad económico-coactiva" y que se justifica por la necesidad del Estado de contar oportunamente con elementos económicos para la realización de sus actividades y el cumplimiento de los fines sociales que le corresponden, y que son impostergables por claras razones de interés público; y es tan real la potestad de "imperium" que tiene la corporación estatal sobre los particulares, que el procedimiento de ejecución fiscal puede llegar al embargo y remate de bienes propiedad de los deudores, sin que sea menester que el fisco acuda a tribunal alguno, y no por omisión o dispensa expresa de la ley, sino por la natura-

leza propia de las cosas. En México correspondió al ilustre jurista mexicano Ignacio L. Vallarta, declarar constitucional a dicha facultad económico-coactiva en un voto que, en su carácter de ministro de la Suprema Corte de Justicia, emitió y propuso al tribunal en pleno en el juicio de amparo indirecto que interpusieron a fines del año de 1880, los señores Juan Calva Romero y Miguel Domínguez Toledano, contra actos del gobierno del Estado de Puebla consistentes en la fijación y cobro coactivo de un impuesto establecido por una ley local. Posteriormente, Vallarta habría de ampliar su criterio en su obra "Estudio Sobre la Constitucionalidad de la Facultad Económico-Coactiva".

De acuerdo con la naturaleza del derecho administrativo moderno y con sus orígenes que se acreditan a Francia y Alemania, los particulares que consideren afectados sus derechos por actos jurídicos de la administración, podrán impugnarlos mediante la interposición de juicios ante los tribunales de lo contencioso-administrativo, que no forman parte, siguiendo el sistema continental europeo, de los tribunales que corresponden al poder jurisdiccional; o bien, cuando así lo disponga la ley, ejercitando recursos ante las propias autoridades administrativas emisoras de los actos, o ante los superiores jerárquicos de las mismas. Además, y esto en nuestro derecho público, si los actos estatales se considerasen violatorios de las garantías individuales que consagra la Constitución en su título primero, cap. I, se podrá interponer el juicio de amparo que establecen los artículos 103 y 107 de la propia carta, de acuerdo con la ley reglamentaria de estos preceptos. Tales posibilidades de defensa procesal —propias del estado de derecho—, que la ley concede a los particulares para dejar sin efectos, por vicios de nulidad, los actos estatales que los agravian permiten, ciertamente, el equilibrio entre la administración activa y aquellos.

Los actos internos son, como su nombre lo explica, los que se efectúan y tienen eficacia dentro de la propia administración, y que, por consecuencia, normalmente no producen efec-

tos jurídicos en los particulares. Además estos actos se caracterizan porque no se apoyan en disposiciones legales o reglamentarias, pues son de carácter discrecional, habida cuenta de que responden a necesidades y circunstancias muy diversas que se van presentando en la práctica administrativa, y que muchas veces no es posible prever.

Por otra parte, no afectando esos actos derechos de terceros, no son objeto de revisión en la vía contenciosa, sin embargo, debemos aclarar, con Guido Zanobini, (23) que algunos actos internos deben estar reglados por el derecho administrativo, como son las resoluciones que se traducen en la aplicación de medidas disciplinarias que afectan a los funcionarios o empleados, en razón del principio "nulla poena sine lege"; la organización de las dependencias de alto nivel gubernamental; la preparación de los presupuestos de egresos, la guarda, conservación y custodia de bienes de la nación, etc. En ocasiones ciertos actos internos, especialmente los de carácter técnico, son preparatorios de otros de índole externa que necesariamente deberán apoyarse en la ley.

En rigor, la actividad interna de la administración consiste en organizar los cuadros de trabajo; en establecer métodos, y, modernamente, sistemas cibernéticos que utilizan máquinas computadoras, como la ingeniería de sistemas, la investigación de operaciones, etc., todo con el propósito de obtener la mayor eficiencia en las tareas administrativas.

Si, como hemos dicho, la administración supone una interacción cooperativa de personas o de grupos que pretenden alcanzar objetivos o fines comunes en un espacio y tiempo determinados, nos vemos obligados a concluir que cuando hacemos referencia a la administración pública requeriremos invocar principios de la teoría general del Estado y del derecho constitucional. En efecto, aplicando la noción jurídica del Estado moderno, éste se integra por tres elementos fundamentales que son el gobierno, el pueblo y el territorio. Sin

(23) Curso de Derecho Administrativo. T. I pp. 343 y ss.

entrar en esta ocasión al análisis de estos componentes, debemos, a los efectos de este trabajo, expresar que al gobierno le corresponde precisamente la tarea de administrar la cosa pública y que, para este fin, se vale necesariamente de una organización adecuada que le permita ejercer la soberanía que reside original y esencialmente en el pueblo, así como el poder de mando que le otorga el derecho para hacer posible la convivencia pacífica, y los fines primordiales de la sociedad. Precisamente uno de los atributos de la soberanía es la de expedir el derecho por conducto de los representantes populares que integran el poder legislativo el cual es aplicado a casos concretos o individualizados por los poderes ejecutivo y judicial. Esta división que preconizara Montesquieu, en su obra *El Espíritu de las Leyes*, que reconoce como antecedente más inmediato la obra de John Locke titulada "Ensayo Sobre el Gobierno Civil", constituye, indudablemente, una manifestación de organización del gobierno, y corresponde al derecho constitucional, en uno de sus capítulos más importantes, establecer esta organización estructural que responde a las esenciales funciones del Estado, y las atribuciones, también fundamentales, de cada uno de los órganos. Llamados "poderes" por los publicistas, aplicándose el concepto jurídico "órgano", en su acepción sustantiva y no subjetiva. A no dudarlo, el Barón de la Brede plasmó su idea más que por razones organicistas, por motivos estrictamente políticos, pues lo que pretendía era debilitar el absolutismo de los monarcas que hacían las leyes y las aplicaban a su antojo —incluyendo al *jus dicere*—, ejerciendo— así un poder arbitrario y déspota, pero para este propósito su idea se apoyaba en el principio de la división del trabajo, que es piedra angular de la administración porque facilita las tareas, hace posible que se realicen con mayor eficiencia y evita la concentración malsana de facultades.

Como lo expresa Carl J. Friedrich, (24)

(24) *Teoría y Realidad de la Organización Constitucional Democrática*. pp. 130 y ss.

"podemos hablar de la Constitución como de la decisión básica respecto de la organización del gobierno"; por su parte, Jellinek afirma a este respecto que "la nota primera, necesaria para distinguir el Estado de las asociaciones que no tienen este carácter, es la existencia de una organización propia y de una división del poder unida a esta organización". (25) Coincidente con este criterio, Maurice Hau-riou, (26) nos dice que "la constitución política del Estado se refiere, por una parte, a la organización y al funcionamiento del gobierno, o sea, del poder que dirige la vida del grupo, y por otra parte, a la organización de la libertad política, es decir, a la participación de los ciudadanos en el gobierno".

Los ameritados administrativistas, Carlos García Oviedo y Enrique Martínez Useros, expresan en relación con este asunto (27) lo siguiente: "No suelen estar conformes los tratadistas tocante a la competencia del derecho administrativo para ocuparse de la materia de la organización. Mayer, en Alemania, ha defendido la opinión que asigna esta competencia al derecho constitucional... en general, no ha ganado privanza este criterio. Aun en Alemania es lo corriente considerar la organización administrativa en los tratados consagrados a este linaje de estudios, y es que la organización es antecedente obligado de la acción y aunque las personas que a nombre del Estado actúan sean realmente expresiones vivas de fuerzas sociales, son al propio tiempo elementos organizados por el poder público para desarrollar la obra administrativa... tal situación está siendo objeto de un laudable e intenso afán de superación movido por la necesidad y alentado por el ejemplo anglosajón, y particularmente norteamericano, cuya vía de acceso a la consideración en nuestra disciplina es, fundamentalmente, la configuración de la ciencia de la administración, cual técnica de la organización administrativa".

---

(25) Teoría General del Estado.— p. 406.

(26) Derecho Público y Constitucional.—p. 2.

(27) Derecho Administrativo.—pp. 599 y ss.

A nuestro juicio no debe existir esta discrepancia, pues es cuestión de grado el que en materia de organización las normas respectivas se establezcan en la Constitución, o en leyes derivadas de esta de carácter administrativo, que es precisamente lo que acontece en México tratándose del poder ejecutivo; así, por ejemplo, en el artículo 90 se dispone que "para el despacho de los negocios del orden administrativo de la federación, habrá el número de secretarías que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría".

Ahora bien, el ordenamiento legal a que se refiere dicho dispositivo es una ley orgánica porque establece los órganos administrativos que utiliza el poder ejecutivo para el estudio, planeación y despacho de los negocios en las diversas ramas de la administración, y porque precisa las atribuciones que competen a cada una de esas dependencias. (La ley que rige actualmente en México es la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado promulgada el 23 de diciembre de 1958). La técnica que se aplica en esta clase de leyes orgánicas se basa en los principios básicos de la unidad de mando, en cuanto que en la cúspide de la línea vertical de jerarquía se encuentra el jefe del Estado o persona en que se deposita el ejercicio del poder ejecutivo; de la división del trabajo porque las tareas que corresponden a dicho órgano supremo se agrupan en razón de los fines estaduales, de forma que de esta distribución resultan distintas áreas o dependencias llamadas Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos; de la coordinación, en tanto que estos diversos entes públicos deben estar engranados uno con otro a la manera de lo que acontece en un reloj en que su debido funcionamiento depende de este acoplamiento; de la cohesión entre los mismos órganos, pues no basta que sus actividades estén coordinadas, sino que, además, es menester que, entre unos y otros, exista una interacción humana, es decir, una relación cordial y amistosa de los funcionarios y empleados que determine la adhesión que reclama todo equipo de trabajo pa-

ra el mejor logro de sus objetivos primordiales; de la delegación de atribuciones que permite expedir el despacho de los asuntos y una atención más especializada de las mismas; para descentralizar atribuciones en otros entes públicos, con el propósito de que se lleven a cabo con mayor agilidad actividades de carácter económico, de servicio público, cultural, científico, y todas aquellas tareas que no correspondan, por propia naturaleza, a la administración central, como son las que implican actos de autoridad; en estos casos se crean, por ley o por decreto del poder ejecutivo, sujetos jurídicos con personalidad jurídica propia y, por tanto, distinta de la de los órganos administrativos de los que toman sus atribuciones pues su titularidad se traslada del órgano central al organismo descentralizado.

También en estas leyes orgánicas es debido establecer la institución de derecho administrativo llamada "desconcentración" por virtud de la cual ciertas atribuciones de un órgano, considerado desde los puntos de vista subjetivo y objetivo, se trasladan en forma horizontal, o vertical descendiente, dentro del mismo organismo administrativo, a otro, principalmente periférico que, como consecuencia, las adquiere en definitiva, para cuyo efecto es menester que lo disponga una norma jurídica que podrá pertenecer a una ley o a un reglamento.

Por otra parte, para obtener una mayor flexibilidad en la organización de los niveles medios, las leyes orgánicas administrativas facultan, en la mayoría de los casos, al titular del poder ejecutivo para expedir reglamentos que estructuran a cada dependencia y desarrollan las atribuciones que les señala la ley matriz que, como en nuestro país, es reglamentaria, a su vez, del citado artículo 90 de la Constitución.

Por supuesto que no se concibe dentro de la ciencia de la administración pública, ninguna organización formal que no esté acompañada de la correspondiente a los recursos humanos que, indudablemente, es el principal factor dentro de toda estructura administrativa

y que, repitiendo a Luther Gulik y a Lindall Urwick... "deben reflejar no solamente la lógica del trabajo que se realiza, sino también las actitudes mentales de las personas que las constituyen y que se han reunido para llevar a cabo una determinada tarea. Son los seres humanos... y no la gráfica de una organización, los que en verdad desempeñan las labores y hacen el trabajo". (28)

Capacitar al trabajador; educarlo para que efectivamente sea un servidor público y llegue a hacer de esto una verdadera mística; remunerar su trabajo suficientemente y de acuerdo con la naturaleza de sus tareas y el grado de responsabilidad que le corresponde; estimular y motivar su conducta hacia fines creativos y de solidaridad, y prestarle adecuados servicios médicos y sociales, es consustancial a toda administración pública moderna.

En suma, podemos decir que todos los principios que se han expresado propenden a un solo fin: la eficiencia, que es, ciertamente, el apoyo más sólido para juzgar la administración de las dependencias gubernamentales, así como para determinar la justificación de la permanencia en sus cargos de los funcionarios públicos.

Una de las manifestaciones más características de la intervención del Estado en la esfera de los particulares, y a que hemos hecho referencia con anterioridad es, sin duda, la actividad que realiza para proteger a las clases trabajadoras, cualesquiera que estas sean. Como lo afirma Francois Bedarida, el siglo XIX llevó a cabo una revolución que la enaltece su carácter humanitario, al considerar que la noción de trabajo ha estado durante siglos como enturbiado por la lacra de una maldición, y que "de instrumento esclavizador que era, el trabajo pasa a convertirse en medio de liberación y signo de dignidad", agregando que "en una convergencia notable el pensamiento socialista y el pensamiento liberal, el pensamiento obrero y el burgués, el libre pensamien-

(28) Ensayos sobre la Ciencia de la Administración Pública.—pp. 42 y 43.

to y la teología, coinciden hacia últimos del siglo XIX y comienzos del XX en proponer un nuevo y entusiástico significado del trabajo, en liberar al hombre de un trabajo inhumano que aplasta inexorablemente los destinos individuales, y en instaurar un genuino humanismo del trabajo". (29)

El progreso técnico-industrial que se acelera a principios de nuestro siglo y otros factores de importancia como las grandes guerras, las crisis económicas en los países más desarrollados, las transformaciones político-sociales de algunos países como Rusia, China y otros, consolidan para siempre las conquistas de los trabajadores que protegen un conjunto de normas jurídicas que constituyen el derecho del trabajo, cuya naturaleza jurídica ha sido motivo de encontradas opiniones, como con tanta erudición lo explica el distinguido tratadista mexicano, Mario de la Cueva, (30) sobre si se encuadra dentro del derecho público o en el derecho privado. A este respecto pensamos que esta joven disciplina es de carácter mixto, pues se integra de normas de carácter dispositivo, propias del derecho civil, y de normas de derecho público —en especial del derecho administrativo— en cuanto que rigen cierta actividad del Estado que ejercita el "jus imperium", que le es propio. El intervencionismo tutelar de la corporación política no puede ir contra la esencia de las cosas, como lo sería el que la regulación de las relaciones entre los particulares no correspondiera al derecho civil, pues con este criterio a poco tiempo habrá desaparecido esta disciplina, lo cual es inadmisibles. Lo mismo puede decirse de la pretensión de considerarse al derecho del trabajo formando parte, íntegramente, del derecho privado y que sostiene, con tenacidad, la doctrina civilista francesa, con excepciones tan distinguidas como la del maestro George Ripert. Pensar en otra forma es, creemos nosotros, perderse en el intrincable laberinto de las teo-

rías, que a nada conducen, dicho sea esto con el respeto que me mereen los distinguidos maestros, nacionales y extranjeros, que adoptan esa postura.

México se siente orgulloso de ser uno de los países que iniciaron, en forma clara y visionaria, la elaboración del Derecho del Trabajo, que, por su contenido social, todavía está en proceso, aun cuando es de las más adelantadas del mundo. Encuentra sus principales orígenes en el estatuto orgánico provisional de la República Mexicana que se expidió el 15 de mayo de 1856; el proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado el 16 de junio del propio año; el artículo 32 de la Constitución Política de la República Mexicana sancionada el 5 de febrero de 1857; los artículos 70 y 79 del estatuto provisional del Imperio Mexicano dado el 10 de abril de 1865; el decreto de 1.º de noviembre de ese mismo año, expedido por el llamado "Maximiliano Emperador de México"; el laudo presidencial dictado por el general Porfirio Díaz para resolver los problemas laborales de los trabajadores textiles de Puebla y Tlaxcala, fechado el 4 de enero de 1907; el punto 24 del "Pacto de la Empacadora", firmado por Pascual Orozco Jr., el 25 de marzo de 1912; el artículo 2.º de las adiciones al Plan de Guadalupe hechas por Venustiano Carranza el 12 de diciembre de 1914; el decreto expedido por este mismo patricio contra la suspensión del trabajo en las empresas destinadas a prestar servicios públicos, de 1.º de agosto de 1916; el mensaje y proyecto de constitución de Venustiano Carranza, fechados el 1.º de diciembre de 1916; el artículo 123 de la Constitución de 5 de febrero de 1917 y sus reformas, actualmente en vigor; la Ley Federal del Trabajo promulgada el 18 de agosto de 1931, y, finalmente, en la progresista y técnica Ley Federal del Trabajo, en vigor a partir del 1.º de mayo de 1970.

Como lo expresa Rayo-Villanova, (31) la importancia de los asuntos vinculados con el

(29) Historia General del Trabajo. Tomo III. pp. 457 y ss.

(30) Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo Primero. Cap. VII.

(31) Elementos de Derecho Administrativo.—Tomo II. p. 636.

trabajo exige un órgano específico y encaminado a ejercer la acción del Estado y a aplicar el contenido de las disposiciones administrativas, y al que el propio autor denomina administración laboral, tanto desde el punto de vista material como formal. Para Miguel Montoro Puerto, puede entenderse por administración laboral el conjunto orgánico integrado en la administración pública, de competencia especial que tiene por objeto el régimen administrativo de las cuestiones que afectan a la vida del trabajo. (32).

Congruente con lo que hemos expresado respecto de la naturaleza jurídica del Derecho del Trabajo, es pertinente precisar que la administración laboral actúa en dos situaciones: la primera en relaciones características de Derecho Administrativo, en igual forma en que lo hacen los demás órganos de la administración; la segunda, en relaciones que corresponden exclusivamente a los particulares, fundamentalmente en vía de conciliación o arbitraje, en cuyo caso los laudos que dictan las juntas son actos formalmente administrativos y materialmente jurisdiccionales porque están encuadrados en el aparato administrativo, y porque resuelven conflictos suscitados entre partes que son distintas del Estado, de donde se establece la diferencia entre estas Juntas de Conciliación y Arbitraje y los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo en que siempre la administración pública es parte, porque en estos últimos se revisa la legalidad de sus actos y en aquellas no. Ciertamente, el artículo 123 Constitucional dispone en su fracción XX que las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje formada por igual número de representantes de los obreros, y de los patronos, y uno del gobierno. A este respecto la jurisprudencia de la Suprema Corte ha definido que estas juntas no son tribunales de derecho, por lo que no están obligadas al

---

(32) Actos Jurídicos de la Administración.

Revista de Administración Pública.—Madrid. España.

pronunciar sus laudos, a sujetarse a los mismos cánones que los tribunales ordinarios. (33)

La intervención del gobierno de México en las relaciones laborales entre los trabajadores y patronos, y cuyo proceso histórico se dejó expresado a grandes rasgos, determinó la necesidad de crear órganos administrativos que se encargarán de estas nuevas tareas. En efecto, por iniciativa de ley de 13 de diciembre de 1911 enviada al Congreso de la Unión por el presidente interino de la república, Lic. León de la Barra, se estableció una oficina denominada "Departamento del Trabajo", dependiente de la Secretaría de Fomento, colonización e industria, que establecía la Ley de Secretarías de Estado de 1891.

Por considerarlo de sumo interés histórico, y porque muestra la inquietud que sobre las cuestiones relativas a la justicia social existían en los albores del presente siglo en nuestro país, especialmente en lo que corresponde a la situación de los trabajadores, en seguida daré lectura a parte de las discusiones parlamentarias que suscitó la iniciativa de ley a que me refiero y que aparece en el Diario de los Debates de 16 de noviembre de 1911:

"El ciudadano Secretario encargado del despacho del ramo, que presenta a la consideración del Congreso el proyecto de ley relativo, en la exposición de motivos que acompaña, funda de una manera clara y detenida las muchas razones que encuentra en apoyo de esta iniciativa.

El ejecutivo manifiesta que el principal objeto que se propone es distribuir entre los numerosos núcleos de población tan diseminada en la república mexicana y que por ser los más humildes se prestan a las más variadas formas de vasallaje, los elementos trabajadores; que en unas comarcas son excesivamente escasos, y en otras la oferta es muy abundante, en

---

(33) Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1965 del Semanario Judicial de la Federación, Tesis 95.

vista de los diversos géneros de actividades, esto es debido, sin duda, a la abundancia o escasez de las cosechas; a aperturas de nuevas vías de comunicaciones que han traído consigo la formación de poblados a lo largo de las mismas vías, originando todo esto que los salarios de los trabajadores sufran las constantes fluctuaciones que tanto les perjudican.

Este hecho lo comprueba el ejecutivo con los esfuerzos que algunos hacendados han emprendido poniendo a los obreros de los campos, los peones, en condiciones, respecto del patrón, un tanto relativas, ya sea en la industria, como en la agricultura y la minería.

Todos los diversos géneros de actividades, principalmente los que se contraen a la agricultura y a las industrias manufactureras, han dado origen para que se establezca una completa diferencia en estos trabajos, especialmente en la agricultura; diferencia que pone en muy distinta situación a nuestros trabajadores, respecto a los de otros países.

En otras y muy justas consideraciones se funda el ejecutivo para proponer el establecimiento de una oficina que se denominará "Departamento del Trabajo"; pero principalmente en la falta de informaciones y datos que se refieran a toda clase de trabajos, y donde los trabajadores podrán obtener datos claros y ciertos, para que así, no se sigan exponiendo a tantas eventualidades como hasta la fecha ha sucedido; encontrando así esa gran masa de las clases populares, todas las garantías, facilidades y medidas, para que pueda mejorar la lamentable condición que hasta ahora ha tenido, gastando innecesariamente sus energías por la explotación inmoderada que ha hecho de sus fuerzas.

Por lo expuesto anteriormente, la comisión primera de fomento tiene la honra de pedir a esta H. Cámara se sirva sancionar con un voto aprobatorio el siguiente

## Proyecto de Ley

Art. 1o. Se establece una oficina denominada "Departamento del Trabajo", dependiente de la Secretaría de Fomento.

Art. 2o. El "Departamento del Trabajo" estará encargado:

I. De reunir, ordenar y publicar datos e informaciones relacionados con el trabajo en toda la república;

II. Servir de intermediario en todos los contratos entre braceros y empresarios, cuando los interesados lo soliciten;

III. Procurar facilidades en el transporte de los obreros a las localidades a donde fueren contratados;

IV. Procurar el arreglo equitativo en los casos de conflicto entre empresarios y trabajadores, y servir de árbitro en sus diferencias, siempre que así lo soliciten los interesados.

Art. 3o. Los datos e informaciones relacionados con el trabajo, se darán a conocer periódicamente en una publicación consagrada a este objeto, lo cual se distribuirá profusamente entre los particulares o empresas, negociaciones, cámaras de comercio, agricultura e industria, autoridades etc., así como entre los centros interesados en estas noticias, tanto nacionales como extranjeros.

Art. 4o. Se autoriza al ejecutivo de la Unión para expedir el reglamento de la presente ley.

.....  
.....

—El C. Presidente consulta a la asamblea si se considera suficientemente discutido el proyecto de ley a que se ha dado lectura y el diputado Saavedra pide la palabra que le es concedida, expresando lo siguiente:

—“Señores diputados:

He escuchado con la mayor atención el informe rendido a moción del señor diputado Muñoz, por el honorable miembro de las comisiones dictaminadoras, y tengo la pena de decir que en verdad no me ha satisfecho en manera alguna, lo mismo que debe haber sucedido a los demás señores diputados, desde el instante en que su señoría se ha limitado, de una manera exclusiva, a generalidades sobre los motivos que se han impulsado a la Secretaría de Fomento a presentar iniciativa semejante y que ha tenido en cuenta su señoría para producir el dictamen y proyecto que consulta.

Lamento profundamente que asunto de tanta importancia y trascendencia como el que se refiere a los trabajadores del campo y del taller, tan necesitados de nuestra atención, no haya merecido de parte de la comisión ponente algo de más empuje y aliento que pudiera servir a la misma Secretaría de Estado para provocar fundadamente la creación de una verdadera oficina del trabajo, un departamento del trabajo que en naciones europeas ha sido elevado a la categoría de Secretaría de Estado no mucho tiempo después de haber sido creado por una ley secundaria. No me opongo a la aprobación del proyecto en lo general; tampoco votaré en contra; si se estima como un ensayo, o mejor, como punto de partida o de apoyo para más elevados fines, nada impide aceptarlo; pero si, como creo, aun considerado de tal suerte acusa deficiencias que pueden desaparecer, vuelva el proyecto a la comisión a fin de que nos presente, con una exposición más amplia, un proyecto de ley digno de este período histórico del parlamento nacional.

.....  
.....  
El Departamento del Trabajo, que se pretende establecer, será, según se des-

prende de la exposición severa, mesurada y franca del señor presidente de la Comisión, algo así como una agencia de colocaciones o enganche decente y bien trajeada; algo también como un cuerpo de vigilancia, del orden de las clases trabajadoras de la república. Y bien, esto no es satisfactorio en manera alguna; resulta hasta enfática la denominación de Departamento del Trabajo, dada la mezquina labor que se le atribuye, y raquítico el proyecto, supuesta la magnitud del asunto.

En mi humilde sentir, fácil habría sido a la comisión si no traernos un proyecto de Código del Trabajo, porque sus facultades se limitan a emitir dictamen sobre la iniciativa presentada, si ampliar las atribuciones del departamento haciendo más levantada y noble su misión, lo que no le está vedado; u orientar la labor de esa institución, hacia el estudio y solución de problemas de actualidad como el agrícola, en lo que se refiere muy especialmente a la falta de brazos, a las garantías de los sirvientes en las fincas rústicas y las correspondientes de los propietarios y de los colonos; el de las relaciones entre el patrón y el obrero; el de la higiene en las fábricas y talleres; el del trabajo de las mujeres y de los niños en los talleres y en las fábricas; el de salubridad e higiene de los que trabajan en las minas; el de los accidentes del trabajo y otros mil que enunciados en el proyecto de que se trata; serían como la piedra angular de una labor ardua y fecunda y en toda ocasión favorable y benéfica. Pero nada de ésto, señores; hay sobre esos particulares un vacío desolador en el proyecto de la comisión ponente.

Huelga, señores diputados, encarecer ni aquilatar la importancia y trascendencia de los mencionados asuntos, y la ingente necesidad de que se ocupe de ellos el departamento cuya creación se consulta. El problema obrero es ya de

vivísima actualidad en nuestro país; urge plantearlo legalmente, y jamás serán estériles las tendencias sanas del legislador a darle solución, antes que revista la gravedad que en otros países tiene, pudiendo aprovecharnos de las enseñanzas y experiencia de estos para conjurarla; y ninguna ocasión más favorable y propicia que la que nos ofrecía la iniciativa del ejecutivo; fijando las bases mencionadas antes, se habría adelantado mucho; la deficiencia del proyecto es lamentable. Y cuenta, señores, que de las bases enunciadas habrían derivado natural y forzosamente disposiciones tales como las referentes a la edad en que debe permitirse trabajar a los niños y el aseguramiento del jornal a las mujeres incapacitadas transitoriamente para el trabajo, de manera a ser protegidas y ayudadas en uno de los momentos solemnes de su vida, evitándose que en trances semejantes se las suprima y se las abandone; pero nada, señores ni la más ligera indicación de donde pudiesen derivar esos particulares supremos. Nada sobre la inspección que pudiera ejercerse sobre los contratos del trabajo industrial y agrícola, de manera a garantizar su eficacia y beneficios a un mismo tiempo a los dueños de la fábrica, taller o finca rústica y a los labradores y obreros; nada sobre los medios prácticos y jurídicos o administrativos para evitar o resolver los conflictos entre el capital y el trabajo, diversos de los indicados antes, nada relativamente a la situación jurídica de las sociedades mutualistas y sus sistemas de ahorro lo cual debe caer, es necesario que caiga ya bajo el imperio de la ley y bajo la vigilancia especial de los poderes públicos; nada, por último, sobre el paro; nada en fin, positivamente serio sobre la huelga, que no es lo que consulta su señoría, en este respecto, en el proyecto a debate...

Después de dos intervenciones del di-

putado Ignacio Muñoz y una del diputado Ramos Pedrueza, éste nuevamente solicita se le conceda el uso de la palabra:

Pues bien, después de esto, ¿hay derecho a decir que el problema obrero los mismos obreros lo comienzan a resolver por medios violentos, testigo de ello es la huelga que en estos momentos sacude a la ciudad de Torreón; y podrá el señor Muñoz arrellenarse en su sillón y decir alabanzas en honor del régimen pasado, creer que el régimen pasado ha cumplido con todos sus deberes, y estar satisfecho de su conciencia de diputado; pero en tanto las huelgas de esperanza desgarran el seno de la patria y en Torreón pasan cosas horrosas, porque no hemos tenido hasta aquí el cuidado de expedir una ley en materia de huelgas.

Señores diputados, no es con reproches ni con elogios para el pasado con lo que la nación puede salvarse de los tremendos males que nos aguardan, es con verdad, con sinceridad y patriotismo, sin intención de lastimar a nadie; y yo confieso que llamar la atención sobre las necesidades violentas y apremiantes de la patria es ya un servicio, y yo quisiera que el señor Muñoz me dijera si ha llamado aquí la atención alguna vez sobre alguna necesidad patriótica. Yo dije desde esta tribuna que la administración de justicia en México era una cosa abominable, y dije que lo era desde hacía muchos años, que no se registraba una época tan luctuosa, lo he dicho estando detrás el señor vicepresidente de la república, don Ramón Corral, y cuando ha sido preciso, he vuelto a la tribuna a decir que la administración de justicia en México ha sido una cosa abominable y continúa siéndolo, y lo será siempre que el espíritu de los mexicanos esté moldeado en la clase de sentimientos del señor Muñoz, que no tiene más que alabanzas para el pasado. Esos sentimientos hondos de amor por la patria, solamente se manifiestan, solamente se demuestran dicien-

do al pueblo la verdad, toda la verdad, y no limitándose a hacer reproches como los ha hecho el señor Muñoz, enteramente injustificados y enteramente infundados.

Señores diputados, olvidemos esta querrela insignificante de personalismos, que son siempre abominables y a nada conducen, y pensad un poco en las clases obreras de la nación, en las clases trabajadoras que son el porvenir de la nación, aprobemos sin discrepancia el honrado y patriótico dictamen que está al debate en estos momentos”.

En la Ley de Secretarías de Estado de 25 de diciembre de 1917, se creó la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, que sustituyó a la Secretaría de Industria y Comercio creada por la ley de 31 de mayo de 1917 que segregó de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria, las atribuciones relacionadas con los asuntos laborales.

Posteriormente, por decreto que entró en vigor el 1o. de enero de 1933, se creó el Departamento Autónomo del Trabajo, y se reorganizó la Secretaría de Industria y Comercio, quedando con el nombre de Secretaría de la Economía Nacional.

Finalmente, con fecha 13 de diciembre de 1940 se reformó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que creó la actual Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y, por tanto, desapareció el Departamento Autónomo del Trabajo, cuyas disposiciones orgánicas fueron desarrolladas por el reglamento interior de la propia dependencia, publicado en el Diario Oficial el 9 de abril de 1957.

No podríamos terminar este trabajo si no hiciéramos referencia, aunque sea brevemente, al régimen de Seguridad Social que establece la fracción XXIX del artículo 123 de la Constitución al disponer que se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, la que fue expedida y publicada en el Diario Oficial el día 19 de enero de 1943, fecha en que entró en vigor.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1o. de este ordenamiento, reformado por decreto de 30 de diciembre del año de 1970, el Seguro Social constituye un servicio público nacional, que se establece con carácter obligatorio para garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 2o. de la misma ley, para la organización y administración del Seguro Social se crea, con personalidad jurídica propia, un organismo descentralizado que se denomina “Instituto Mexicano del Seguro Social”.

Ahora bien, las atribuciones que se confieren al mencionado organismo corresponden, como se dejó apuntado, originariamente a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de acuerdo con lo dispuesto en la fracción XIII del artículo 15 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, pues es un imperativo insoslayable el que el Estado está obligado a velar por la seguridad de la colectividad, con tanta mayor razón de aquellos grupos que no tienen más patrimonio que los ingresos de su esfuerzo personal, esto es, su trabajo. Para el cumplimiento de esta noble misión, el presidente de la república, don Manuel Avila Camacho, envió al Congreso de la Unión la iniciativa de Ley del Seguro Social que se publicó en el Diario Oficial el 19 de enero de 1943, cumpliendo así con el mandato constitucional a que se ha hecho referencia, pero no le asignó las atribuciones correspondientes a la prestación de este servicio público a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, sino, como se ha dejado expresado a un organismo descentralizado en virtud del carácter técnico de esta función y de hacerla lo más agil posible en bien de los asegurados, idea esta cuya procedencia el tiempo se encargaría de demostrar, pues la seguridad social en México ha rebasado su propósito original y se encuentra al nivel de los sistemas más adelantados del mundo.

Lo mismo puede decirse tratándose del régimen de seguridad de los servidores públicos que establece la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, pues este Instituto, que sustituyó a la Dirección de Pensiones Civiles creada por la Ley de Pensiones Civiles de Retiro de 12 de agosto de 1925, constituye un organismo público descentralizado.

Desde luego que tanto la Ley del Seguro Social como la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, pertenecen al derecho administrativo porque regulan la función administrativa del Estado, —descentralizada pero siempre pública—, que se traducen en actos que determinan situaciones jurídicas para casos concretos en materia de seguros de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, enfermedades no profesionales, maternidad, invalidez, vejez y muerte, cesantía en edad avanzada, etc. Por otra parte, obviamente los actos internos de estas instituciones son regulados también por el propio Derecho Adminis-

trativo y por la Ciencia de la Administración Pública en cuanto a la organización, métodos y sistemas, a que deben estar sujetas para el debido cumplimiento de sus fines.

Séame permitido concluir este modesto trabajo a manera de un fervoroso y rendido homenaje a quienes en nuestra patria lucharon denodadamente, exponiendo sus vidas mismas, porque los trabajadores fueran protegidos con leyes sabias y justas motivadas por un espíritu de solidaridad social que ha fructificado en uno de los más hermosos conceptos legislativos de nuestro país: el trabajo es un derecho y un tributo sociales; no es artículo de comercio y exige el respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta, y debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia; y nuestra admiración sincera para quienes supieron establecer los instrumentos de administración pública que han hecho posible la realización del derecho del trabajo en nuestro país.